Negara Kolonial Dalam Baju Orde Baru*

B.R.O.G. Anderson

Dewasa ini, pada zaman yang mengenal lembaga-lembaga seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (United Nations), barangkali terlalu bersahaja untuk mengartikan kata " bangsa" sebagai istilah mudah untuk mengungkapkan konsepsi „negara-modern," dan dengan demikian, melupakan selaput tipis yang menghubungkan dua konsep yang sebenarnya sangat berlainan, yaitu, "*bangsa*" (*nation*) dan "lembaga *negara-modern* berdasarkan asas kesatuan bangsa" (*nation-state*). Padahal, kedua konsep ini masing-masing mempunyai ciri-ciri kesejarahan, isi, serta „kepentingan-kepentingan" yang berbeda. Dan, dengan meninjau sepintas pun dapat kita lihat bahwa perkawinan kedua konsep tersebut baru terjadi pada masa mutakhir, dan wujud perpaduannya seringkali tidak serasi. Sampai 1914, misalnya, bentuk "negara" berupa kerajaan-dinastik masih "galib" di mana-mana: "negara" yang demikian bukan ditentukan oleh persamaan bahasa, adat-istiadat, kenangan umum, tapal-batas permanen, melainkan dibentuk oleh pusat-pusat monarki; karena itu, kaisar-kaisar yang berkuasa di Rusia, Tiongkok, dan Inggris, misalnya, menyebut diri sebagai "Tsar dari Rakyat Rusia," "Putra Langit," "Gerbang yang Sahdu" dan "Ratu Seluruh Inggris dan Hindia." Kebanyakan negara-modern yang ada dewasa ini (nation state), "lahir" dalam kurun-waktu sejak 1800 hingga, katakanlah, 1975, dari tengah kemelut sengketa besar-besaran *antara* berbagai "bangsa," yaitu, ketika "bangsa-bangsa" itu bermunculan dalam bentuk gerakan-gerakan solidaritas masyarakat yang bergerak di luar aparat negara, atau, dalam

* Diterjemahkan dari "Old State New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," dalam *Journal of Asian Studies*, Vol. XLIII, no. 3, May 1983, hal. 477-496.

bentuk "negara-negara" dinastik atau kolonial. Jadi, boleh dikatakan, kebanyakan bangsa pada masa muda belianya, tidak mengalami kehidupan-bernegara-modern.

Sebaliknya, kebanyakan (aparat) negara modern menurut riwayat asal-usulnya, berumur lebih tua daripada bangsa-bangsa yang kini mereka himpun menjadi tempat lembaga negara berpijak. Kebenaran pendapat ini dapat diterangkan dengan contoh-contoh keganjilan (anomali) menarik yang ada dewasa ini. Misalnya, pemerintahan "revolusioner" dan "sosialis" di Uni Soviet dan di Republik Rakyat Tiongkok, tidak merasa janggal untuk menyelesaikan sengketa perbatasan dengan menghimbau peta-peta dan perjanjian-perjanjian kuno yang dulukala diciptakan oleh dinasti absolut Romanov dan dinasti "feodal" Chi'ing dari zaman Manchu. Begitu pula, ada selusin kasus negara bekas jajahan yang menjalankan haluan politik luar-negeri yang ternyata serupa dengan yang dijalankan oleh pemerintahan kolonial, sekalipun "kepentingan-kepentingan nasional" (dari dalam masyarakat selaku satu bangsa) yang bertolak-belakang, secara formal diwakili dalam bentuk negara-modern. (Lihat misalnya studinya Maxwell yang cermat dan jeli mengenai politik luar negeri India setelah merdeka terhadap soal perbatasan Utara, 1970). Selain itu, kita ketahui pula bahwa di kebanyakan negara modern di Dunia Ketiga (dan juga di benua lain, walau kurang begitu jelas), terdapat jejakjejak dan gubahan dari warisan bentuk negara lama (negara kolonial) yang masih tampak jelas sekali: yaitu, dalam ihwal struktur organisasi pembagian fungsi dan personalia penyelenggara negara serta pelembagaan kenangan umum dalam bentuk berkas-berkas administrasi dan arsip, dan lain sebagainya.

Tak pelak lagi, pencampurbauran (*conflation*) antara bangsa dan negara yang terjadi masa kini, timbul karena dua perkembangan berikut yang menjurus ke arah yang sama. Yaitu, di satu pihak, berkembang suatu komuniti nasional, suatu kehidupan (ber)bangsa yang merupakan komuniti yang "*imagined*," atau citra kehidupan yang dibayangkan (namun samasekali *bukan* "*imaginary*" atau khayalan). Dalam gagasan ini, setiap bangsa (setiap citra nasional),

dengan legitimasi (keabsahan) serta hak menentukan-nasib-sendiri yang telah menjadi kaidah-kaidah yang diterima dalam kehidupan modern, kemudian mengukur dan mewujudkan hak otonomi modern itu dengan "menciptakan" sebuah lembaga negara "-nya sendiri." Di lain pihak, oleh karena harus hidup dengan bertumpu pada tuntutan-tuntutannya terhadap tenaga-kerja, waktu dan kemakmuran masyarakat, maka negara-modern ini tidak dapat mengabsahkan eksistensinya *hanya* berdasarkan tuntutan-tuntutan tersebut. Akan tetapi, lembaga negara dapat beranjak dari kenyataan bangsa (adanya aspirasi bangsa dalam masyarakat luas) sebagai landasan keabsahan modernnya.

Dengan demikian, negara-modern (*nation-state*) merupakan sebuah ramuan atau perpaduan ‚aneh' dari fiksi-fiksi yang absah, di satu pihak, dan bentuk-bentuk ketidakabsahan yang konkrit, di lain pihak (Anderson, 1983). Pencampurbauran ini semakin mudah terjadi, karena „*negara*" adalah konsep licin yang mudah membingungkan teori politik dan sosiologi politik. Mudah sekali untuk merusak konsep ini dengan membakukannya menjadi sebuah fiksi-legal, atau sebuah badan kumpulan orang ("birokrasi"). Padahal, negara harus diartikan sebagai sebuah *lembaga*, seperti halnya, misalnya, gereja, universitas dan perusahaan modern. Seperti organisasi-organisasi ini, negara dalam proses hidupnya juga menyerap, membina dan menendang personalia seringkali untuk kurun waktu panjang. Ciri-ciri lembaga yang demikian ialah adanya kaidah-kaidah yang persis, baik untuk persyaratan penerimaan personalia—dalam hal umur, pendidikan dan sering juga seks—maupun untuk akhir masa jabatan, yaitu, saat melepas wewenang. Yang juga menarik sekali dalam cara bekerja lembaga-lembaga ini ialah perputaran terus-menerus *dari dalam* pucuk pimpinan (presiden direktur, pemuka gereja, tokoh akademi, pejabat yang lain, dll.). Dan, seperti lembaga yang lain, negara, selain menyimpan kenangan umum, juga mengandung hasrat-dari-dalam untuk melestarikan-diri dan menegakkan kebesaran-diri; hasrat ini pada suatu saat dapat "terungkap" melalui peran personalianya, namun tidak dapat dianggap sekedar perwujudan

ambisi-ambisi pribadi personalia yang kebetulan berperan.

Dengan kondisi lembaga-modern yang demikian, maka dapat diduga, dalam kenyataannya, negara-negara-kebangsaan akan menjalankan kebijaksanaan yang merupakan sebuah paduan yang berubah-ubah dari dua jenis kepentingan umum, yang dapat kita sebut "kepentingan negara" dan "kepentingan bangsa"; keduanya pantas dipandang masing-masing sebagai "kepentingan representatif" dan "kepentingan partisipatoris." Jadi, dapat kita gambarkan semacam spektrum yang menghubungkan dua kutub, atau dua situasi yang berbeda. Ini adalah variasi dari pembedaan menarik yang dikembangkan dengan daya-imajinasi oleh Alers (1956). Salah satu situasi yang demikian ialah kondisi pendudukan atau penjajahan, misalnya ketika Perancis diduduki Jerman, Jepang diduduki Amerika, atau "Indonesia" dijajah Belanda dan "Vietnam" dijajah Perancis. Dalam kasus-kasus ini, lembaga "negara" tetap menjalankan fungsi-fungsi modernnya seperti: memungut pajak, menyajikan jasa-jasa administratif, mencetak uang, mengatur proses peradilan, dsb., sedangkan sebagian terbesar pegawai atau penyelenggara „negara" ialah orang-orang "pribumi." Patut dicatat, bahwa kondisi-kondisi ini sama sekali tidak dengan sendirinya menjamin tingkat kesejahteraan yang bagaimanapun dari penduduk yang dikuasai. Di bawah pendudukan Amerika Serikat, masyarakat Jepang mengalami suatu kebangkitan yang mengagumkan dari puing-puing perang, dan tak dapat dibantah, bahwa dalam ihwal-ihwal tertentu, rezim-rezim kolonial di Indonesia dan Vietnam turut menyumbang kemajuan bagi penduduk yang dijajah. Namun jelas pula, bahwa kepentingan-kepentingan "nasional" yang partisipatoris (dari penduduk setempat) hampir sepenuhnya diabaikan atau ditindas. Sedang kutub atau situasi lain dari spectrum di atas ialah situasi pada awal mula revolusi, yaitu ketika lembaga negara tengah berantakan dan pusat-kuasa dengan tegas beralih ke pihak organisasi-organisasi di luar negara yang dibentuk melalui penggalangan massa secara sukarela.

Apabila memang demikian dua kutubnya, maka, hasil

kebijaksanaan dari negara-negara-kebangsaan modern lazimnya (dengan kekecualian situasi yang istimewa) akan mencerminkan sebuah pergeseran lembaga antara dua jenis "kepentingan yang digambarkan di atas. Menurut pendapat saya, kerangka ini berguna untuk mengembangkan sebuah pemandangan dalam menafsirkan kehidupan politik modern di Indonesia. Khususnya, saya berpendapat bahwa hasil-hasil kebijaksanaan negara "Orde Baru" (sejak sekitar 1866 sampai kini) dapat dipandang sebagai perwujudan maksimal dari jenis kepentingan negara; dan daya laku argumentasi ini dapat diuji dengan meninjau sejarah kehidupan (ber)negara di Indonesia. Tujuan tulisan ini *bukanlah* pertama-tama untuk menimbang untung-rugi dari berbagai rezim yang silih-berganti bagi penduduk, melainkan untuk mengembangkan sebuah kerangka pemikiran yang cocok bagi studi perbandingan yang historis.

I. NEGARA KOLONIAL SEBAGAI NENEK-MOYANG APARAT NEGARA-MODERN

Tanggal lahir negara "Indonesia" konon masih diperdebatkan oleh para sarjana, namun tempat kelahirannya sudah jelas: yaitu, kota pelabuhan Batavia (Betawi) yang menjadi markas-besar Kerajaan Dagang Kompeni atau V.O.C. (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) di Nusantara pada awal abad ke-17. Dari sudut pandang pusatnya di Amsterdam, V.O.C. kelihatannya seperti suatu usaha *bisnis*, (dengan laba variabel), namun dari segi kegiatannya di Nusantara, boleh dikatakan sejak awal mulanya ia tampil selaku sebuah lembaga *negara*: yaitu, menyelenggarakan tentara, perjanjian, pajak, menghukum para pelanggar hukum, dll. Bahkan dikala masih berbentuk benih, negara ini juga telah mencurahkan perhatian besar untuk menggalakkan kejayaan politik dengan memperluas wilayahnya, hal mana sangat jauh dari kepentingan meraih keuntungan dagang (lihat misalnya Boxer, 1965: 84-97). Ketika V.O.C. secara resmi digantikan oleh pemerintahan Kerajaan Belanda pada wal abad ke-19, hasrat-hasrat politik tersebut tetap nampak jelas. Dan, memang, Indonesia sebagaimana kita kenal

dewasa ini merupakan hasil cetakan dari perluasan kekuatan politik-militer yang luar biasa dari ibukota Batavia pada masa 1850-1910 (Vlekke, 1959: bab 14, “The Unification of Indonesia”). Dipandang dari segi keuntungan ekonomis, malahan juga dari segi sekuriti militer, tindakan perebutan dan penaklukkan wilayah itu banyak yang kurang masuk akal.[1] Beberapa di antaranya malah mengakibatkan negara bangkrut. Seringkali, keputusan-keputusan yang menentukan diambil di Batavia, bukan di Den Haag, dan dengan alasan-alasan (*raison d’estat*) yang sifatnya lokal. Sebuah contoh bagus ialah Perang Aceh, 1873-1903 (Vlekke, 1959, hal. 320-1).

Pada 1910, dengan mengandalkan kekuatan militernya sendiri, yaitu ‘*Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger*’ (selanjutnya disingkat K.N.I.L.), negara kolonial berhasil mencanangkan “*rust en orde*” (ketentraman dan ketertiban, atau dalam istilah sekarang: kamtib: keamanan dan ketertiban) di seluruh wilayah yang dikuasainya; sebuah sistem pengendalian-kuasa yang tidak pernah tergoyahkan, dan baru hancur dalam beberapa pecan pada 1942 ketika diserbu tentara Jepang. Bila ekspansi horizontal pada awal abad ini berakhir, dalam hal ekspansi vertikal yang terjadi adalah kebalikannya. Dengan dilaksanakannya “kebijaksanaan Etika,” aparat negara mengalami perluasan besar-besaran yang jauh merasuki kehidupan masyarakat setempat, dan fungsi kepejabatan berkembang-biak.[2] (Mengenai proses ini, studi yang klasik adalah karya Furnivall, 1944). Pendidikan, kegiatan religius, irigasi, perbaikan pertanian, peningkatan kebersihan (hygini), eksploitasi pertambangan dan pengawasan politik, ini semua semakin menjadi kegiatan pemerintahan negara yang semakin luas. Dan perluasan

[1] Dalam artian ini, usaha pencaplokan Timor Timur setelah serbuan pada 7 Desember 1975 merupakan garis kelanjutan dari pelebaran wilayah rezim kolonial.

[2] Hasilnya dilukiskan dengan tepat dalam *Rumah Kaca*, karya dengan judul bergaya Foucault (saya belum terbit), jilid ke 4 dari empat karya besar Pramoedya Ananta Toer mengenai kebangkitan nasionalisme Indonesia. Sebuah pandangan tajam akan suasana ketika birokrasi “rumah kaca” kolonial ini tengah dibangun, dapat ditemukan dalam Onghokham, 1978.

ini berlangsung bukan pertama-tama karena menanggapi tuntutan-tuntutan organisasi masyarakat di luar negara, melainkan karena desakan hasrat dari dalam lembaga negara.

Apakah latar belakang penggalakan aparat ini? Jawabnya akan jelas bila kita tengok kebijaksanaan perpajakan dan personalia pemerintahan ketika negara colonial semakin mapan. Pada 1928 tahun terbaik sebelum Depresi tiba, pendapatan negara berkisar sekitar 10% dari masing-masing monopoli *negara* dalam pembuatan garam, pegadaian dan penjualan opium (yang harga jualnya 10 laki lipat harga di pasar terbuka di Singapura, lihat misalnya Rush, 1977: hal 278); 20% dari keuntungan perusahaan-perusahaan milik *negara* dalam bidang pertambangan, perkebunan dan industri; 16% dari bea cukai; 19% dari pajak usaha; 6% dari penyewaan tanah; dan 9% dari pajak pendapatan. Sisanya terdiri dari hasil berbagai pungutan dan pajak-pajak tidak langsung yang regresif (Data di atas berdasarkan data dalam Van den Bosch, 1944: hal. 290-305). Jika kita ingat bahwa perekonomian masa itu menghasilkan produk-produk dunia yaitu: 90% untuk kina, 80% untuk merica, 37% untuk karet, dan 18% untuk timah—belum lagi hasil produksi minyak—, maka jelas bahwa sumber kekuatan negara kolonial pada masa matangnya—seperti negara V.O.C. yang mendahuluinya—sebagian terbesar bertumpu pada *kegiatan sendiri* yang bersifat monopolistis serta pada eksploitasi secara tepat-guna dari berbagai sumberdaya alam dan manusia setempat.

Untuk sisi lain dari gambaran ini, kita harus melihat pola anggaran belanja negara. Pada 1931, *tidak kurang dari 50%* pengeluaran negara dihabiskan untuk membiayai aparat negara (Van den Bosch, 1944: hal. 172). Salah satu sebabnya ialah, karena negara Hindia Belanda mendatangkan banyak sekali pejabat dari Eropa, yaitu sebesar 9 kali lipat proporsi pejabat kolonial Inggris di India (di luar daerah-daerah istimewa yang diperintah oleh “orang-orang pribumi“) dibanding dengan jumlah penduduk setempat masing-masing (Van den Bosch, 1944: hal. 173). (Namun ini adalah perkembangan belakangan, sebab pada 1865, hanya terdapat sebanyak 165 pejabat keturunan “Eropa“ bagi 12 sampai 13 juta

penduduk di Jawa, (lihat Fasseur, 1975: hal. 9). Namun demikian, ketika itu pun jumlah pejabat Eropa hanya sekitar 10% dari seluruh aparat negara. Pada 1928, jumlah pejabat keturunan pribumi yang digaji negara hampir mencapai *seperempat juta* orang (Van den Bosch, 1944: hal. 171), dengan kata lain, 90% dari birokrasi negara-kolonial terdiri dari “orang-orang Indonesia,“ dan negara ini tak mungkin berfungsi tanpa peranserta mereka. Situasi ini, seperti ditulis oleh Benda, merupakan tahap terakhir dari proses panjang sejak pertengahan abad ke-19, yang menyerap dan mencengkeram berbagai lapisan penguasa pribumi (kebanyakan orang Jawa) ke dalam mekanisme *beamtenstaat*, yaitu, sebuah aparat *negara-pejabat* yang semakin digariskan dan dikendalikan dari pusat pemerintahan kolonial setempat. (Mengenai birokrasi teritorial pejabat Jawa lihat studi bagus oleh Sutherland, 1979).

Aparat kepejabatan yang konon bagaikan kandang besi ini, kemudian mendekati kehancuran akibat pemerintahan pendudukan militer Jepang selama 3½ tahun (Maret 1942 s/d Agustus 1945). Pertama, keutuhan wilayah kolonial kini berantakan. Pulau Jawa, Sumatera dan Indonesia Bagian Timur diperintah tersendiri, masing-masing oleh tentara Jepang divisi ke-16 dan ke-25 dan oleh sebuah cabang dari marine Jepang. Kebijasanaan yang dijalankan di setiap zona berlain-lainan, sedikit sekali hubungan administratif di antaranya, apalagi perputaran personalia antar zona nyaris tak ada. Kedua, sebagai akibat pembagian zona pemerintahan dan runtuhnya perekonomian kolonial yang berorientasi ekspor di masa perang, maka sumber-sumber daya negara terkuras, dan, dengan demikian, disiplin keuangan pun merosot. Di Jawa, penguasa militer menghadapi krisis ini dengan mencanangkan sistem pungutan barang, kerjapaksa, dan mencetak uang terus-menerus secara gegabah. Inflasi yang menggila (*hyperinflation*) membuat gaji pegawai tidak berarti, sedang gejala korupsi sebagai efek demoralisasi dengan cepat menjalarke seluruh bagian aparat negara. Ketiga, daya-kerja mekanisme negara secara drastis dirongrong oleh berbagai faktor, yaitu, digantikannya para pejabat kolonial Belanda yang telah makan garam oleh orang-orang Jepang

yang relatif kurang pengalaman, dan oleh orang-orang Indonesia yang tiba-tiba dipromosikan, timbul kekacauan kehidupan masyarakat dan berkurangnya sumber kebutuhan hidup akibat situasi perang. Akhirnya, kebijaksanaan pemerintah-pendudukan yang sangat ganas dan menindas di belakang hari menimbulkan kebencian rakyat, dan perasaan benci ini terutama diarahkan kepada para pejabat pribumi (pamongpraja) yang makin dianggap sebagai kaum pengkhianat ibu pertiwi. Jadi, dengan takluknya Jepang pada bulan Agustus 1945, maka di berbagai tempat di Jawa dan Sumatera, lembaga negara nyaris mengilang, kekuasaannya pudar dihadapan berbagai gerakan rakyat yang bermunculan. (Anderson, 1972: bab 6, 7 dan 15). Sedang di bagian lain dari "Indonesia," fragmen-fragmen dari aparat beamtenstaat yang lama (Hindia Belanda), berlangsung terus sesuka sendiri.

II. NEGARA DAN KEKUATAN MASYARAKAT, 1945-1965

Pada 17 Agustus 1945, dua tokoh politik nasionalis yang termasyhur, yaitu Sukarno dan Hatta, mengumumkan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dalam suatu upacara singkat di pekarangan di depan rumah pribadi Sukarno di Jakarta. Apabila boleh disebut punya "kedudukan resmi," kedudukan mereka saat itu hanyalah selaku Ketua dan Wakil Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, sebuah badan yang dibentuk tergesa-gesa oleh Jepang beberapa hari sebelumnya. Pada hari berikutnya, dua puluh orang anggota panitia itu "memilih" Sukarno untuk menempati suatu kedudukan yang sama sekali baru, yaitu kepresidenan. Dengan demikian, Sukarno secara formal menyatukan kepemimpinan *bangsa* yang baru ini dengan kepemimpinan dari suatu lembaga *negara* yang lama (Anderson, 1972: bab 4). Maka, untuk pertamakalinya kepemimpinan negarakini dirumuskan dalam makna yang *representatif*; bahwasanya setelah itu Sukarno tidak pernah menyelenggarakan pemilihan presiden, hal ini tidak merubah arti bahwa pucuk negara yang dipimpinnya ini mengandung makna representatif.

Peristiwa proklamasi itu sendiri secara fisik maupun politis

berlangsung *di luar lingkup negara*, dan hal ini secara simbolis mengingatkan kita akan karir terdahulu Sukarno, yang keseluruhannya dibangun melalui penggalangan kekuatan rakyat (gerakan nasional), dan melalui oposisi berkurun panjang melawan negara kolonial. Sukarno tidak pernah menjadi pejabat di dalam pemerintahan negara kolonial, ia diintai, ditangkap, diadili, dipenjara dan diasingkan (selama hampir 11 tahun) oleh mata-mata, polisi, hakim dan pejabat penguasa negara itu (Legge, 1972, khusus bab 5 dan 6). Dan di kalangan mereka yang mengintai, menangkap serta mengucilkannya—belum lagi yang dengan gigih merusak pekerjaan politiknya semasa ia masih bebas—adalah orang-orang „Indonesia“ yang turut dalam aparat negara itu.

Selama empat tahun gejolak Revolusi (1945-49) yang kemudian menyusul, sebenarnya ada dua lembaga negara yang berfungsi di Nusantara: Republik yang masih jabang bayi dan Hindia Belanda yang hendak kembali. Walau diperlemah oleh kedudukan NAZI Jerman semasa perang dan oleh kehancuran ekonomi, Negeri Belanda saat itu mempunyai kekuatan militer maupun sumber dana yang toh masih jauh lebih besar daripada kekuatan nasionalis Indonesia. Pada akhir 1946, Belanda berhasil menguasi seluruh kawasan Nusantara bagian timur, dan pada tahun berikutnya praktis menduduki semua daerah utama penghasil komoditi ekspor di Jawa dan Sumatera. Dengan kekuatan aparat ‚beamtenstaat'-nya. Menyusul “Aksi Polisionil“ kedua yang dilancarkan pada 19 Desember 1948 negara kolonial berhasil merebut kota-kota penting dan menawan Sukarno, Hatta dan pucuk pimpinan Republik yang lain (Kahin, 1952; Alers, 1956; Reid, 1974).

Negara Republik yang menandingi aparat negara kolonial, sejak mulanya memang lemah dan semakin lemah tahun demi tahun. Sebagian personalia yang diwarisi Republik dari negara lama secara politis tidak dapat diandalkan dan sering dicurigai, sedang personalia baru memasuki jenjang di dalam negara secara kebetulan; mereka ini tampil selaku “pejuang revolusi“ tanpa pandangan, pengalaman dan keahlian yang bergaya pejabat (*beamten*) negara. Tidak sedikit dari mereka menempati

kedudukan di dalam negara tanpa pernah membayangkan akan menempuh karir kepejabatan di masa depan. Maka kohesi atau keterikatan di dalam tubuh negara Republik sebenarnya tidaklah tangguh dan kemiskinan masyarakat makin memperlemahnya. Sejauh negara (lama) mempunyai citra berwibawa, otoritas ini sebagian besar diperolehnya berkat peran bekas musuhnya, yaitu, pemimpinpemimpin nasionalis.[3] Para pemimpin ini pada gilirannya kini berkepentingan untuk mengamankan aparat negara karena tiga alasan taktis: pertama, mereka ingin sejauh mungkin menjauhkan negara "Beamtenstaat" dari pengaruh Belanda, karena aparat ini dianggap lebih berguna bagi musuh daripada bagi mereka sendiri, kedua, aparat negara itu kadangkala berguna dalam rangka pertarungan-kuasa di dalam kalangan mereka sendiri, dan ketiga, mereka bertekad memperoleh pengakuan internasional sebagai suatu bangsa yang berdaulat, sedang pengkuan demikian hanya diberikan kepada bangsa-bangsa yang mempunyai aparat negara.

Jadi, ketika Belanda akhirnya terpaksa mengakui kekalahan, penyebabnya yang utama bukan terletak pada peran lembaga Republik. Faktor utama ialah adanya perlawanan rakyat yang sifatnya sangat lokal, terutama di Jawa dan Sumatera, sebagaimana terungkap dalam gerak aneka ragam organisasi politik dan militer di luar negara, yang dihimpun, dibiayai dan dipimpin oleh kekuatan masyarakat di pelbagai tempat (ini semua dilukiskan dengan indah dalam karya A. Kahin, 1979). Yang mengkaitkan berbagai gerakan perlawanan ini bukanlah suatu lembaga negara, melainkan sebuah pandangan bersama untuk mewujudkan suatu bangsa yang bebas dan merdeka.[4] Selanjutnya, pihak Belanda makin letih perang

[3] Lihat Anderson, 1972: 113-4, untuk sebuah penjelasan mengenai perundingan yang berat sebelah antara para pemimpin nasionalis dengan wakil-wakil pucuk negara pada 30 Agustus 1945, dan lihat bab 15 untuk sebuah analisa mengapa pamor Sukarno dan para pembantu sekitarnya turut membantu menghidupkan kembali wibawa bekas aparat resmi kolonial.

[4] Keadaan ini dapat dilambangkan dengan peranan Aceh. Aceh, daerah yang setelah merdeka pertama kali memberontak karena memprotes campur-tangan Jakarta (1953) ini, pada masa Revolusi menjadi pusat perjuangan yang paling rela berkorban, pernah dengan *sukarela* menyumbang uang dalam jumlah besar kepada penguasa Republik di

dan mengalami tekanan berat di bidang diplomatik dan keuangan dari Amerika Serikat. Hal ini turut mendorong timbulnya perubahan dramatis, hingga pada akhir 1949, Belanda secara resmi menyerahkan kedaulatan ke tangan Republik Indonesia Serikat (R.I.S.) yang menghimpun berbagai *negara* di Nusantara.

R.I.S., lembaga baru ini, di dunia luar mendapat pengakuan internasional, tapi di dalamnya, sebenarnya merupakan sebuah campuran yang rawan antara dua lembaga negara yang selama empat tahun sebelumnya bermusuhan—rawan, baik dalam kekuatan militernya maupun dalam birokrasi, perundang-undangan yang muda, dalam kemampuan sumber keuangannya yang antara lain dibebani warisan hutang H.B. sebesar 1.130 juta dollar Amerika (G. Kahin, 1952: 433-53), dan rawan karena warisan berbagai kenangan yang telah melembaga. R.I.S. terbelah dalam dua aparat negara, sisa Hindia Belanda (H.B.) dan Republik. Di dalam R.I.S., kedua belahan ini mempunyai kelemahan masing-masing. Belahan "H.B." secara politik cemar oleh noda persekongkolan dengan Belanda, dan sekaligus kehilangan inti kekuatan pemerintahan H.B. Sedang belahan "Republik" belum pulih dari kehancurannya selama 1948-49. Dan pada 1950, ketika negara federal R.I.S. dirubah menjadi negara kesatuan Republik Indonesia, akibat desakan dan agitasi kekuatan di dalam masyarakat, maka kerawanan itu pun tetap melanda lembaga-negara campuran ini.

Maka cukup beralasan untuk mengatakan dengan mudah, bahwa sistem demokrasi parlementer bisa hidup sampai sekitar 1957, karena memang *tak mungkin ada bentuk rezim lain sebagai alternatif*. Karena tak ada birokrasi sipil yang tangguh, tak ada partai sipil yang tangguh, tak ada partai politik yang dominant pada tingkat nasional, dan tak ada angkatan bersenjata professional dan terorganisasi-sentral (tak ada juga "industri" yang menopang mariner dan angkatan udara untuk mengendalikan seluruh Nusantara) yang berpotensi mengambil alih kuasa negara. Dengan demikian,

Jawa yang ketika itu sangat membutuhkan uang (tapi tak punya aparat negara untuk memungut pajak).

sistem demokrasi parlementer yang menandaskan perwakilan rakyat dan menyajikan ruang bagi kegiatan organisasi politik di luar negara, boleh dikata "cocok" dengan situasi yang menggejala, yaitu, kehidupan masyarakat dan bangsa lebih berbobot dan mendesak kehidupan aparat negara.

Dengan *élan* (semangat) perjuangan kemerdekaan yang makin pudar dan tenggelam ke dalam kenangan, maka kelemahan negara makin menyolok dan tampak dalam tiga demensi: militer, ekonomi, dan administrasi pemerintahan.

Kelemahan sisi militer tampak pada 1950, ketika permusuhan antara dua komponen militer dari lembaga campuran tadi, pecah menjadi pertempuran antara bekas tentara Republik lawan bekas tentara K.N.I.L. Ini terjadi di Jawa dan di Sulawesi, dan kemudian menimbulkan usaha separatis "Republik Maluku Selatan" (lihat penjelasan Feith tentang "Kasus Westerling" di Jawa Barat dan "Kasus Andi Aziz" di Sulawesi Selatan, dalam bukunya, 1962: 62, 66-68). Tidak lama kemudian, berkecamuk apa yang disebut "pemberontakan daerah," terutama di kawasan-kawasan yang dulu menjadi basis kekuatan tentara Republik. Akhirnya, pada 1958, berkobar perang saudara besar-besaran antara Republik Indonesia dan P.R.R.I./Permesta, yang dipimpin oleh beberapa tokoh militer dan politik yang terkenal di masa revolusi. Kesemua sengketa ini dimungkinkan, oleh karena Revolusi di tahun-tahun sebelumnya diperjuangkan oleh kekuatan-kekuatan gerilya yang sifatnya local dengan staf pimpinan yang kecil, tidak berpengalaman kemiliteran dan hanya mengandalkan wibawa moral tertentu. Alhasil, ujung-ekornya seperti yang terjadi di Birma sejak usai perang: negara Indonesia yang telah merdeka selama bertahun-tahun tak mampu mencanangkan kendali militernya di sebagian besar wilayah negara.

Pada sisi ekonomi, negara tidak saja harus menghadapi perekonomian yang guncang akibat perang dan revolusi, tapi juga dibebani warisan hutang yang besar, dan tak mampu menyelenggarakan pemungutan pajak yang efektif. Tambahan pula,

sampai 1957, perusahaan-perusahaan raksasa Belanda, yaitu "Lima Besar," tetap mendominasi sebagian besar sector pendapatan negara dan perhubungan laut. Industri perminyakan berada di tangan Belanda, Amerika dan Inggris. Maka tidak mengherankan, perkembangan perekonomian negara pascakolonial ibarat sinar pelita yang redup.

Pada sisi administrasi negara, ketangguhan dan disiplin aparat birokrasi sipil yang telah runtuh, melanjutkan proses ini selama tahun 1950-an. Untuk sebagian, hal ini merupakan akibat dari permusuhan antara dua belahan dalam aparat negara campuran pasca-1950. Untuk sebagian lagi, karena kenangan akan gejolak nasib pamongpraja selama Revolusi (main pecat, culik, dan bunuh) melemahkan semangat kerja dan mendorong sikap pasif demi perlindungan diri sendiri. Namun, yang paling penting adalah gejala penetrasi (perasukan pengaruh) masyarakat ke dalam lembaga negara. Konon, kalangan orang yang pada masa kolonial dijauhkan dari fungsi dan jabatan di dalam *beamtenstaat*, sudah semenjak masa Revolusi mengambil-alih posisi tersebut: kiyai-kiyai tua menjadi pegawai kecamatan, muda-mudi menyelenggarakan jasa-jasa umum berupa pelayanan kesehatan dan kenyediaan pangan, orang-orang buta-huruf menjadi komandan militer di desa-desa, dsb. Unsur-unsur masyarakat ini "memasuki" lembaga *negara*, namun kaitan dasar dan loyalitas mereka tetap bertumpu pada *bangsa*, kelompok ideologis, organisasi paramiliter, komunitas desa-desa, dan lain sebagainya. Proses penetrasi ini berkelanjutan setelah 1950, pertama-tama melalui partai-partai politik. Membangun suatu partai yang berlingkup nasional di tengah bangsa yang jumlahnya sekitar 100 juta orang, tentu saja akan menelan biaya besar. Akan tetapi, para pemimpin politik saat itu menganggap cara yang murah adalah mengikut sertakan para pendukungnya ke dalam berbagai fungsi di dalam aparat negara. Dengan demikian, birokrasi sipil membengkak, dari sekitar 250 ribu pada 1940, menjadi sekitar 2½ juta pegawai negeri pada 1968—kenaikan sepuluh kali lipat dalam kurun satu generasi saja (Emmerson, 1978: 87). Suatu negara yang perekonomiannya lemah

tentu tidak berdaya menggaji secara memadai para pegawai birokrasi yang menggelembung ini, apalagi untuk menjaga taraf disiplin tertentu. Akibat-akibatnya tak terelakkan lagi korupsi (untuk kantong pribadi maupun kas partai) mearjalela dan daya-kerja merosot. Dan jika pemerintahan selama periode 1950-57 terbentuk oleh koalisi partai, maka pembagian fungsi dan jabatan departemen menurut patronase politkik (hubungan bapak—anakbuah) membuat situasi makin gawat. Sebuah petunjuk bagus betapa "rapuh"aparat negara adalah kalimat dalam U.U. No. 1/ 1957 yang mewajibkan kepala-daerah dipilih melalui pencalonan (oleh pendukung partai), bukan diangkat oleh pusat (Legge, 1961: bab 9).

Tetapi bukan hanya partai politik yang merasuki tubuh *aparat* negara. Baik pada masa Revolusi maupun setelahnya, banyak kalangan elite tradisional yang semula bersekongkol dengan Belanda di daerah-daerah yang terbelakang di luar Jawa, kehilangan (atau takut kehilangan) kedudukan dan harta-benda mereka. Merasa lemah dalam kancah pemilihan umum, maka mengirim anak-anak mereka ke sekolah-sekolah kepegawaian. Kelompok bangsawan muda dari suku-suku minoritas ini kemudian memperkaya perputaran negara dengan dimensi "etnik" yang bergairah konservatif dan cenderung kesukuan (lihat Magenda, akan terbit).

Namun dalam proses ini muncul dua kekuatan pokok yang pada akhir periode parlementer mencoba menyelamatkan negara. Yang paling penting ialah TNI/Angkatan Darat, dan yang lain ialah, presiden Sukarno serta kekuatan-kekuatan pendukungnya. Selama satu dasawarsa (1950-an), tentara dilanda sengketa intern, tapi lambat laun pucuk pimpinan TNI/AD berhasil memperkuat wibawa pimpinan di pusat. (Mc Vey, 1971-72). Pimpinan ini menjalankan politik mengembangkan ketangguhan korps dan profesi melalui pendidikan staf dan komando kemiliteran di luar negeri (terutama di Amerika Serikat) dan mengembangkan lembaga-lembaga pendidikan sendiri di dalam negeri yang kesemuanya terkendali dari pusat. Selain itu, dengan bantuan besar dari luar negeri, pucuk TNI/AD membangun komando militernya sendiri sebagai

suatu kekuatan operasional yang mampu bergerak cepat; komando khusus ini pada tahun 1960-an telah matang dan dikenal sebagai Komando Cadangan Strategis Angkatan Darat, KOSTRAD. Terutama berkat bantuan Uni Sovyet, ABRI membangun marinir dan angkatan udara yang kuat (angkatan-angkatan ini membutuhkan modal besar, jadi—lain dengan TNI/AD—tak mungkin tumbuh dari kekuatan gerilya yang menyebar di masa Revolusi). Maka, pada 1962, pimpinan TNI/AD cukup berhasil memberantas pembangkangan perwira daerah, dan untuk pertama kali sejak 1942 sebuah aparat militer dari lembaga negara menyatukan seluruh bekas wilayah Hindia Belanda di bawah satu kendali sentral. Dalam proses ini, setiap keberhasilan suatu operasi militer menyisihkan para petanding-kuasa di dalam perebutan-kuasa antar-militer. Dengan basis kekuatan di Jawa, para perwira tinggi memberkuat kendali komando, sementara pasukan-pasukan dari Jawa secara *de facto* menduduki dan menguasai berbagai kawasan di luar Jawa.

Akhirnya, pucuk TNI/AD menemukan jalan untuk menghadang kekuatan-kekuatan dari tengah masyarakat yang memecah-belah aparat sipil negara. Titik-balik ini terjadi pada 1957. Pada 14 Maret, presiden Sukarno mengumumkan Undang-Undang Keadaan Darurat (S.O.B.) di seantero negeri untuk menanggulangi krisis daerah, dan, dengan demikian, melimpahkan sumber-sumber kekuatan istimewa kepada aparat militer. Pada mulanya wewenang ini digunakan untuk mengekang kegiatan parta-partai politik—terutama Partai Komunis Indonesia (P.K.I.)—, dan menekan organisasi-organisasi veteran yang dikendalikan parpol, dalam rangka mematahkan kaitan militer dan parpol. Kemudian, ketika serikat-serikat buruh yang militan pada bulan Desember merebut sebagian besar kerajaan-dagang Belanda untuk mengganjar sikap Belanda yang kepala-batu dalam isu Irian Barat, ketika itulah, pucuk TNI/AD melangkah maju dan menggantikan serikat-serikat itu. (Lev, 1966: 34, 69-70). Mendadak para perwira TNI/AD merebut kendali dari sebagian terbesar perusahaan dalam sektor ekonomi modern tersebut. Maka, untuk pertama kali korps perwira TNI/AD meraih sumber-sumber keuangan penting bagi dirinya

sendiri, dan dengan demikian, untuk pertama kali pula, melekatkan *suatu kepentingan ekonomi korporat* (*usaha dagang yang terorganisasikan*) pada lembaga ABRI secara keseluruhan, sebagai suatu sektor ekonomi tersendiri di dalam masyarakat Indonesia. Jadi, pada 1957, untuk pertama kali sejak 1942, sumbersumberdaya *ekonomi* yang utama (bagi seluruh bangsa) jatuh ke tangan suatu kendali-tunggal (dari satu aparat di dalam negara).

Dalam proses tadi, tokoh Sukarno yang kharismatis menjalin sekutu dengan pimpinan TNI/AD. Menghadapi ketegangan regional yang kemudian memuncak dengan pecahnya perang saudara pada Pebruari 1958, Sukarno melihat bahaya perpecahan bangsa semakin besar. Ancaman ini dianggapnya semakin gawat, karena Amerika Serikat (atau, paling tidak, Dinas Rahasia C.I.A.) menyokong para pembangkang daerah dengan persenjataan dan uang. Mengingat pengalaman masa lampau, Sukarno makin yakin, bahwa kabinet koalisiantar partai—bahkan juga pamornya pribadi—tak akan berdaya memadai untuk mencegah bahaya nasional tersebut. Hanya TNI/AD yang mampu menghadapinya. Oleh karena itu, bagi Sukarno, penting untuk memberi pimpinan TNI/AD hal-hal yang menurut mereka sangat dibutuhkan yaitu, U.U. Darurat, kekangan terhadap parpol, kendali atas perusahaan-perusahaan Belanda, dan pencabutan U.U. No. 1/1957. Besar kemungkinan, Sukarno belakangan pun yakin bahwa cita-cita mengembalikan Irian Barat ke pangkuan Republik hanya dapat diwujudkan dengan membangun suatu kekuatan militer yang tangguh, yang oleh Belanda (dan Amerika Serikat) dianggap serius.

Kendati demikian, Sukarno juga menyadari sepenuhnya, bahwa konsolidasi TNI/AD untuk pertama kali dalam sejarah membuka peluang suksesnya suatu kudeta dan tegaknya suatu rezim yang didominasi kaum militer. Karena itu, dengan cepat ia menggunakan wibawa politik dan wewenang legal-nya berdasarkan U.U.D. 1945 (yang diberlakukan kembali melalui suatu dekrit pribadi presiden pada 1959) untuk mencegah tentara menindas parpol dan ormas.[5]

[5] Dengan ini tidak disangkal bahwa Sukarno sudah lama jengkel atas pembatasan-

Koalisi antara pimpinan TNI/AD dan Sukarno selanjutnya relatif meudahkan peralihan dari "Demokrasi Parlementer" ke "Demokrasi Terpimpin." Koalisi ini memang bermanfaat tertentu, tapi mulai berantakan ketika kepentingan-kepentingan langsung kedua pihak tidak lagi sejalan. Sengketa-sengketa antara kedua partner dan antara kekuatan-kekuatan yang menjagokan masing-masing pihak, semula menimbulkan gejolak politik hingga akhirnya, pada tahun 1965-66, pecah bencana besar.

Pada hakekatnya, tujuan pokok koalisi ini ialah, untuk menyerap seluruh bekas wilayah Hindia Belanda ke dalam Republik, dan menegakkan kembali wibawa pusat negara di seantero Nusantara. Bagi Sukarno, sasaran ini telah tercapai pada awal 1963, ketika kombinasi siasat diplomasi dan gebrakan militer Indonesia akhirnya berhasil menggerakkan Amerika Serikat, untuk mengatur kembalinya Irian Barat ke pangkuan R.I. (melalui pemerintahan ad interim P.B.B.). Akan tetapi, ini semua harus dibayar mahal. Pertama-tama, Angkatan Darat semakin kuat, tangguh dan kuasa.

Selain itu, hubungan TNI/AD dan Amerika Serikat semakin akrab dan menghasilkan buahnya: kekuatan militer asing (Amerika Serikat) yang dominan di kawasan (Asia Tenggara) ini sekarang punya batu *penunjang* (TNI/AD) yang berakar di dalam tubuh negara Indonesia, yang berarti suatu sumber pengaruh yang berbahaya.[6] Dalam pandangan Sukarno, perasukan pengaruh ini sangat membatasi kedaulatan bangsa Indonesia dan daya-mampu

pembatasan yang dikenakan padanya oleh UUD sistem parlementer 1950, juga tidak disangkal bahwa Sukarno menikmati keleluasaan kekuasaan kepresidenan sebagaimana ditetapkan oleh UUD 1945. Selain itu, dalam memberikan perlindungan kepada partai-partai dan organisasi-organisasi masa (kecuali bagi PSI dan Masyumi yang ia bubarkan karena terlibat dalam PRRI), ia jelas didorong oleh kebutuhan akan dukungan politik yang terorganisasi, sebagai imbangan bagi TNI/AD. Memang sedemikian kuatirnya Sukarno terhadap pamrih TNI/AD sehingga ia bertindak sebegitu jauh dengan memamerkan pilih-kasihnya pada AL, AU dan Polri.

[6] Hal ini dengan halus digambarkan oleh Dubes kawasan Amerika di Indonesia (1958-65), Howard Jones, dalam memoarnya: "Dalam pengertian kekuasaan politik ini berarti menempatkan taruhan terbaik kita pada TNI/AD … memelihara kesetiaan kelompok perwira tinggi TNI/AD yang pro Amerika dan anti komunis" (1971: 126-27).

negara untuk membenahi masalah dalam negeri dengan otonomi yang maksimal. Lebih lanjut, dengan penguasaan atas bekas perusahaan-perusahaan Belanda, maka pucuk pimpinan TNI/AD kini berada dalam kedudukan yang langsung bertolak belakang (antagonistis) dengan kekuatan rakyat—terutama para buruh dan petani yang bekerja di tambang, perkebunan dan perusahaan-perusahaan dagang penting lainnya. Jadi, selain menyadari kedudukan pribadinya makin terancam, Sukarbo juga melihat bahaya mengancam tujuan-tujuan gerakan nasionalis yang semula (Legge, 1972: bab 12-13; Hauswedell, 1973).

Jalan ke luar yang ditempuh Sukarno dalam menghadapi masalah ini, pada hakekatnya terdiri dari dua macam komponen yang berlainan. *Komponen pertama* adalah usaha menggalang kembali (remobilisasi) organisasi-organisasi masyarakat di luar badan negara (dalam ungkapan Sukarno: "Kembali ke Rel-Rel Revolusi Kita") di bawah kepemimpinan ideologisnya pribadi. (Pada 1 Mei 1963 segera setelah Irian Barat kembali ke R.I., Sukarno mencabut U.U. Keadaan Darurat dan menghidupkan kembali kebebasan parpol). Walaupun selama Demokrasi Terpimpin pemilihan umum tidak diselenggarakan, tetapi—demikian paradoksnya—hal ini justru sangat memudahkan remobilisasi massa. Sebab, irama kerja sistem parlementer-konstitusional yang rutin, cermat dan memusat pada kegiatan legislative, kini digantikan oleh akselerasi kemelut politik massa yang semakin mengakar dan meluas ke seluruh masyarakat Indonesia. Partai-partai politik yang penting pada masa itu—yaitu P.K.I. (Komunis), P.N.I. (Nasionalis) dan Partai Islam konservatif Nahdatul Ulama, tidak saja mengarahkan kegiatan untuk memperluas jumlah anggota partai, tapi juga mengembangkan jumlah anggota ormas-ormas yang berafiliasi dengan masing-masing partai (organisasi pemuda, mahasiswa, perempuan, petani, buruh, cendekiawan, dll.). Akibatnya, pada akhir masa Demokrasi Terpimpin, setiap partai besar mengklaim diri sebagai induk dari suatu "keluarga" ideologis yang membesar dan terorganisasikan, masing-masing dengan anggota sekitar 20 juta, dan semua "keluarga besar" ini saling bersaing sengit tanpa henti di segala

bidang kehidupan. Dengan demikian, arus pengaruh masyarakat ke dalam lembaga negara yang dulu pernah dibendung, bahkan dibalikkan sejak diberlakukannya U.U. Keadaan Darurat pada 1957, kini (sejak 1963), berulang kembali. Bahkan ABRI juga didesak pengaruh masyarakat, ketika Sukarno melancarkan kampanya "Nasakomisasi" (mengikutsertakan unsure nasionalis, komunis dan agama ke dalam) semua aparat negara, dan pada 1965, kampanye pembentukan sebuah Angkatan Kelima (selain keempat angkatan bersenjata yang telah ada: darat, laut, udara dan polisi) yang dihimpun dari tenaga sukarela rakyat.

Komponen kedua ialah usaha Sukarno menggariskan haluan ekonomi yang autarki ("berdikari") dan politik luar negeri yang anti imperialisme. Latar belakang arus yang sangat nasionalis ini perlu ditinjau secara lengkap dalam kesempatan lain. Dalam tulisan ini, cukup kita catat bahwa haluan itu dimaksud untuk, pertama, menggalakkan penggalangan massa rakyat di bawah bimbingan langsung Sukarno pribadi, dan, kedua, menekan setiap potensi perpecahan bangsa.[7] Haluan Negara tersebut juga bertujuan mengekang kedudukan taktis Amerika Serikat yang sangat menguntungkan (melalui TNI/AD) di dalam imbangan kuasa politik dalam negeri Indonesia. Baik presiden maupun para pendukung politiknya sangat menyadari betapa penting pengaruh "American Connection" (persekongkolan melalui pendidikan militer, penyediaan dana dan persenjataan serta melalui dinas intelejen) bagi pimpinan TNI/AD. Kampanye mengalakkan otonomi politik dan ekonomi dipandang sebagai suatu cara yang halus dan tepat sasaran untuk mematahkan persekongkolan ini.[8]

Tetapi, perkembangan selanjutnya membuktikan bahwa politik

[7] Lihat Hindley (1962). Meminjam kata-kata Hindley, orang bisa mengatakan bahwa Sukarno sesungguhnya bermaksud menjinakkan semua kekuatan politik di Indonesia. Bandingkan Anderson (1965).

[8] Tak mengherankan, tak dilancarkan kampanye serupa terhadap "Sovyet Connection"—bukan karena PKI punya hubungan baik dengan PKUS, justru hubungan baik itu tak ada—tetapi karena perlengkapan militer Sovyet mengalir kepada saingan TNI/AD, AL dan AU.

yang dijalankan Sukarno itu, paling tidak mengingat kondisi-kondisi saat itu, tidak dapat bertahan lama. Penyebab dasarnya terletak pada perkembangan ekonomi: Indonesia terlampau miskin dan lemah untuk dapat membangun angkatan bersenjata yang besar dan kuat dan sekaligus menjalankan politik luar negeri yang militant dan mantap;[9] untuk dapat mewujudkan perekonomian autarki yang hendak mengusir sebagian besar modal asing, tapi melepas sektor produksi modern di bawah kelola para perwira militer yang tidak berpengalaman dan mudah disuap; dan sekaligus menggerakkan mobilisasi gerakan-gerakan rakyat yang saling bertanding sengit. Maka, satu-satunya cara untuk menanggulangi tekanan keuangan ialah mencetak uang dalam jumlah yang main besar. Seolah seperti zaman pendudukan Jepang berulang (dengan penyebab-penyebab structural yang serupa), nilai rupiah merosot dahsyat: dalam pasar gelap, nilai tukar dollar Amerika antara awal 1962 s/d akhir 1965, naik dari Rp. 470,- menjadi Rp. 50.000,- sebuah kurva yang makin menjulang tinggi sejak pertengahan 1964 (lihat Mackie 1967, table 3). Inflasi yang menggila ini menyentuh segala segi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, dan akhirnya, menjadi maut yang mencekik Demokrasi Terpimpin.

Yang perlu dicatat dari hyperinflasi itu adalah dua dampaknya yang berikut. *Pertama*, seperti halnya pada zaman Jepang di masa belakangan, daya-kerja aparat sipil negara makin berantakan, karena korupsi dan pemilikan tanah mangkir (absenteisme) merajalela, sedang prasarana komunikasi, pengangkutan dan perpajakan parah. (Namun hal ini tidak menghalangi aparat birokrasi tetap tumbuh—bahkan, boleh dikata, membengkak jauh di luar proporsi). Satu-satunya aparat negara yang swa sembada, mampu bertahan ialah TNI/AD: untuk sebagian (pada sisi politik) karena TNI/AD secara "legal" tidak bisa disusupi pengaruh partai, dan sebagian lagi (pada sisi ekonomi) karena TNI/AD menguasai aset (kekayaan) nyata negara, bukan sekedar aset formal. Jadi, tahun-tahun terakhir Demokrasi Terpimpin di satu pihak ditandai

[9] Khususnya politik "konfrontasi" yang dilancarkan terhadap negara federasi yang baru saja dibentuk, Malaysia, September 1963.

oleh aparat TNI/AD yang semakin jaya dan menguasai aparat-aparat pemerintahan lain.

Kedua, di lain pihak inflasi yang dahsyat membakar api permusuhan dalam kancah politik dalam negeri, seolah tinggal menunggu saat meledak. Dengan semakin merosotnya tingkat hidup kaum miskin, maka dari dalam tubuh P.K.I. timbul desakan kuat untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan hidup melalui cara-cara yang lebih militan. Perusahaan-perusahaan negara yang dianggap "vital" (kunci) mengeluarkan larangan mogok, dan hal ini sangat mempersulit serikat-serikat kerja untuk bergerak gigih.

Sedang, di kancah pedesaan, peluang untuk gerakan militan tampaknya lebih baik: maka pada 1964, P.K.I. mulai melancarkan "*Aksi Sepihak*" untuk memaksakan pelaksanaan Undang-Undang Land Reform dan Bagi Hasil 1959/1960, perombakan hak milik, dan sewa tanah yang agak lunak. (Mengenai konteksnya lihat Mortimer, 1972). Tapi, saat yang dipilih untuk gerakan ini sangat buruk, sebab hyperinflasi justru mengakibatkan orang ramai-ramai melepas uang kontan, jadi, kalangan yang cukup berada haus akan tanah dan kalangan pemilik tanah bersikeras mempertahankan miliknya. Dalam kelompok tersebut pertama terdapat banyak pejabat sipil dan militer, sedang di antara kelompok tuan tanah banyak sekali tokoh-tokoh elit daerah dari partai N.U. dan P.N.I. (lihat Mortimer, 1972, Lyon, 1971, Rocamora, 1974). Maka kemelut kekerasan anti P.K.I. berkecamuk beberapa bulan menjelang pecahnya G30S yang dipimpin letkol. Untung. Hal mana mempersiapkan medan bagi pimpinan TNI/AD untuk menggerakkan pembantaian 1965-66, yang akhirnya menyeret seluruh tatanan Demokrasi Terpimpin—dan kemudian juga Sukarno—tenggelam ke dalam sejarah.

III. SUHARTO, APARAT NEGARA DAN HALUAN ORDE BARU

Bagian terakhir karangan ini mengajukan argumen bahwa tatanan Orde Baru dipahami sebagai suatu kebangkitan kembali lembaga

negara dan kemenangan terhadap kekuatan masyarakat dan bangsa. Dasar-dasar kemenangan negara terletak pada penghancuran fisik P.K.I. dan sekutu-sekutunya, penindasan gerakan-gerakan dari tengah masyarakat, pembersihan aparat negara (Orde Lama) dan penyingkiran presiden Sukarno sebagai kekuatan politik—ini semua dicapai dalam periode Oktober 1965 s/d April 1966. Akan tetapi, *watak* kemenangan itu hanya dapat dipahami dengan menyoroti karir awal jenderal Suharto terlebih dahulu, sebelum menunjau bagian-bagian haluan pemerintahan yang ditempuh selama 15 tahun terakhir, sebab, kedua hal tersebut—karir Suharto dan haluan Orde Baru—sangat berkaitan. (Sketsa biografi yang berikut dipetik dari berbagai sumber, yang terbit maupun tidak terbit, termasuk Roeder, 1969 dan Mc Donald, 1980: bab 1-2).

Dilahirkan pada 1921 sebagai putra seorang pamong desa di daerah Kerajaan Jokjakarta, Suharto konon mencapai dewasa pada masa Depresi (1930-an). Berbagai faktor seperti krisis ekonomi, kedudukan sosial ayahnya yang rendah, dan peluang pendidikan yang terbatas di bawah rezim Hindia Belanda, ini semua berarti, pendidikan formal Suharto hanyalah dari sebuah sekolah menengah Islam di Solo. Pada pertengahan 1940, ia mendaftar dan diterima di sebuah kursus latihan tentara kolonial, dan pada Desember, melanjutkan taraf pendidikan militernya. Pada saat Jepang menyerbu pulau Jawa pada Maret 1942, Suharto sudah berpangkat sersan. Jadi, seperti halnya rekan-rekannya yang hampir sezaman (seperti Ironsi, Idi Amin, Bokassa, Eyadema, Lamizana), Suharto juga memulai jenjang karir menuju kepemimpinan negara dari suatu satuan bawahan di dalam aparat militer negara kolonial (terutama Hindia Belanda: K.N.I.L.), yang tugas utamanya lebih menyangkut sekuriti-intern dari pertahanan-eksternal, seperti terbukti dari jumlahnya yang kecil (hanya 33 ribu tentara pada 1942); jadi, taraf dan tugasnya berlainan sekali dengan Tentara Kerajaan Belanda. Andaikata Jepang tidak melancarkan serbuan, barangkali Suharto akan mengakhiri masa tugas aktifnya sebagai seorang atasan berpangkat sersan, suatu jabatan perwira K.N.I.L. yang pada hakekatnya merupakan hak istimewa seorang berkulit

putih. Setelah K.N.I.L. hancur, lalu bubar, Suharto (selaku seorang bekas tentara K.N.I.L.) masuk kepolisian di bawah Jepang. Begitu pula, andaikata Jepang menang dalam Perang Pasifik, karir Suharto barangkali akan menanjak, memasuki aparat sekuriti pemerintahan kolonial Jepang. Tetapi, ketika menghadapi gerak maju tentara Sekutu, pada pertengahan 1943, penguasa militer Jepang di Jawa membentuk sebuah angkatan darat pribumi sebagai tentara cadangan, yang disebut PETA (Pembela Tanah Air: 66 batalyon yang direkrut dan dilepas tugas secara lokal, tanpa staf pimpinan pusat, dan dengan komandan batalyon sebagai pangkat tertinggi). PETA bertugas membantu Jepang mempertahankan pulau Jawa dari serbuan Tentara Sekutu. Suharto turut dalam tentara-lokal ini, dan belakangan, menjadi komandan sebuah kompi PETA (membawahi 100 tentara). Ketika Jepang menyerah pada Agustus 1945, PETA dibubarkan. Sekali lagi, andaikata Belanda bisa langsung mengambil-alih kuasa (seperti Inggris di Malaya, atau Amerika di Filipina setelah Jepang kalah) maka mungkin sekali Suharto akan turut lagi, bila tentara K.N.I.L. atau polisi kolonial dilumpuhkan kembali.

Konon satu hal yang dapat dipastikan, yakni, *sama sekali tak ada* bukti bahwa Suharto pernah turut dalam suatu kegiatan kebangsaan (perjuangan nasionalis) sebelum proklamasi kemerdekaan Indonesia.

Akan tetapi, dengan cepat ia ditelan oleh kemelut Revolusi. Pengalamannya dalam dua tentara kolonial (Belanda dan Jepang) dan kemampuannya selaku seorang pribumi membuat pangkat Suharto menanjak cepat dalam tentara Republik, sebab tentara ini dibentuk sebagian besar secara spontan, tak terlatih dan persenjataannya buruk. Bermula sebagai sersan-kolonial dalam usia 21 tahun pada 1942, pada 1950 Suharto sudah menjadi letnan-kolonel dalam usia 29 tahun, dengan reputasi kemiliteran yang baik dan gambaran masa depan yang gemilang. Setelah itu, kegiatan militernya yang utama ialah turut membasmi pemberontakan daerah (PRRI/Permesta) dan pembangkangan Islam (DI/TII), dan kemudian memimpin operasi militer yang tidak

berhasil dalam melawan Belanda di Irian Barat. Barangkali karena termasuk segelintir perwira senior yang tidak turut pendidikan kemiliteran di Amerika, maka Suharto diangkat oleh Sukarno menjadi panglima yang pertama dari komando-elit TNI/AD, KOSTRAD. Beranjak dari kedudukan ini, Suharto menghancurkan Gerakan 30 September dan P.K.I. pada 1965-66. (Baru setelah *coup de force* atau perebutan kekuatan-kuasa pada 11 Maret 1966, ia memegang kekuasaan *de facto* presiden, dan baru resmi menggantikan Sukarno sebagai presiden pada 1968).

Perincian karir tersebut memperlihatkan sebuah butir pokok: perjalanan karir Suharto berlangsung seluruhnya di dalam lembaga negara, terutama di dalam aparat sekuriti-internal (sedangkan Sukarno—sebelum menjadi presiden—tidak pernah menjabat apa pun di dalam aparat negara). Namun di lain pihak, pejabat ini (Suharto) mengalami dan menghayati dengan sangat mendalam runtuhnya kekuasaan rezim kolonial Belanda dan Jepang serta pergolakan-pergolakan luar biasa di dalam lembaga negara setelah Indonesia merdeka. Tak ada modal pengalaman yang lebih bagus daripada ini, untuk mempersiapkan perasaan yang sangat mendambakan pemantapan kamtib (keamanan dan ketertiban) lembaga negara. (Namun begitu kita lihat pula, bahwa keunggulan Suharto dimungkinkan justru *berkat* kegoncangan di dalam lembaga negara—1965-66).[10]

Jadi, dapat dipahami bahwa garis perjalanan atau *leitmotif* konsisten selama pemerintahan Orde Baru ialah terus memperkuat *negara itu sendiri selaku lembaga penguasa dan pemerintahan* (*the-state-qua- state*). Pendapat ini dapat dibuktikan dengan mendalami ciri-ciri pokok haluan Orde Baru dalam bidang ekonomi, sosio-politik dan kemiliteran.

[10] Dengan menyatakan begini, saya tak bermaksud menyangkal kenyataan bahwa karir Suharto sangat bersamaan dengan periode=periode sejarah Indonesia di mana kekuatan-kekuatan politik masa dikaitkan sangat kuat dengan negara, dan dengan demikian, kelangsungan hidup pejabat-pejabat banyak tergantung pada kemahiran mereka dalam memahami dasar-dasar berpolitik. Tidak terlalu keliru untuk berkesimpulan bahwa Suharto pendeknya adalah seorang birokrat, bahkan seorang birokrat yang lihai dan cerdas.

KEBIJAKSANAAN EKONOMI

Sebagai pendahuluan perlu dikatakan, tulisan ini tidak bermaksud menyangkal itikad baik kebanyakan para teknokrat perancang Indonesia, yang dengan tulus bertujuan meningkatkan taraf hidup penduduk, memperbaiki kesejahteraan sosial dan memodernisasikan struktur ekonomi (seperti halnya orang tak perlu menyangkal itikad serupa dari banyak pejabat beambtenstaat kolonial, terutama yang cenderung berhaluan "Etika"). Namun demikian, pertanyaan yang menarik ialah, mengapa Suharto serta para pembantu terdekatnya, dengan cepat merangkul "strategi pembangunan" yang diajukan oleh sang teknokrat nomor wahid Profesor Widjojo Nitisastro dan kelompoknya. Saya cenderung berpendapat, bahwa langkah-langkah awal yang mendasar yang diambil Orde Baru, bertujuan menanggulangi berbagai masalah dahsyat yang timbul akibat hyperinflasi. Sebab, inflasi yang menggila inilah—lebih dari segala faktor lain—yang menghancurkan Demokrasi Terpimpin. Dalam kondisi demikian, stabilisasi harga merupakan prasyarat mutlak bagi setiap rezim baru (dapat dipastikan, P.K.I., bila menang, juga akan mengarah ke sasaran yang sama, walau dengan cara yang berlainan).

Tetapi, pengendalian laju-inflasi bukan sekedar untuk menstabilkan ekonomi dan memulihkan kehidupan masyarakat yang normal, tetapi juga penting untuk memugar disiplin, kohesi (ketangguhan), daya-kerja dan kekuasaan lembaga-lembaga negara. Aparat resmi harus ditegakkan dengan menyajikan suatu jenjang imbangan penghasilan yang *stabil*, dan suatu wibawa yang memadai, untuk menggerakkan mekanisme aparat yang patuh dan setia. (Bandingkan dengan anggaran belanja untuk membiayai aparat resmi beambtenstaat kolonial, seperti diutarakan di atas). Oleh karena lembaga negara sendiri masih terlampau lemah dan kacau balau untuk dapat bertindak meningkatkan sumber-sumber daya dalam negeri, maka tidak sulit bagi Widjojo, untuk meyakinkan Suharto, akan perlunya dukungan arus modal dari luar negeri secara besar-besaran, dan karenanya, perlu menjalankan politik luar negeri yang memikat hati kekuatan kapitalis Barat dan Jepang.

Maka, dengan cepat berturut-turut dijalankan haluan yang menghancurkan politik "Konfrontasi Malaysia," pada 1966, mengakhiri politik formal pengendalian harga (yang tentu saja tidak pernah efektif), mengembalikan sebagian perusahaan yang telah dinasionalisasikan ke tangan pemilik semula,[11] pada 1967 memberlakukan sebuah Undang-Undang Penanaman Modal Asing yang lunak dan mudah, dan pada 1968 mengatur kembali perbankan dan suku bunga, dan antara 1968-71, mengakhiri nilai-tukar jamak bagi devisa asing, dan sebagainya.

Maka, hasilnya pun segera tampak: pada 1968 mengalir dana bantuan sebesar tidak kurang setengah milyar dollar, dan sejak itu, "dana tetap tahunan IGGI" sekamin besar. Sampai menjelang pelimpahan rezeki besar dari OPEC pada akhir 1973, nilai bantuan asing berlipat ganda dan mencapai lebih dari 3 milyar dollar. Betapa besar maknanya nilai bantuan ini dapat kita lihat dengan membandingkan angka-angka berikut: (A) dana dari IGGI yang paling rendah sebelum 1974, yaitu dana IGGI 1969, dengan (B) total selisih bersih anggaran pengeluaran dan penerimaan negara pada 1957 (tahun terakhir sistem demokrasi konstitusional), dan (C) total serupa pada 1960 (tahun beruntung semasa Demokrasi Terpimpin), yaitu sbb.:

(A) (1969): US$ 534 juta (pemasukan bersih)

(B) (1957): US$ 660 juta dan US$ 500 juta (= defisit bersih US$ 110 juta)

(C) (1960): US$ 200 juta dan US$ 180 juta (= defisit bersih US$ 20 juta)

(Data B dan C didollarkan menurut nilai-tukar di pasar gelap saat itu, dihitung berdasarkan data dalam Mackie, 1967: 96-98 dan Weinstein, 1976: 369-70, Appendix B).

Arus dana asing ini yang memungkinkan pemerintahan Suharto

[11] Karena perusahaan-perusahaan jatuh dari tangan negara ke tangan asing, orang lantas berkesimpulan bahwa negara kehilangan banyak kekuasaan. Sesungguhnya, perusahaan-perusahaan tersebut dalam keadaan terlantar, karena bertahun-tahun dihisap oleh kelompok militer dan kekacauan ekonomi, maka pada 1967 itu nilai sebenarnya perusahaan-perusahaan itu sangat kecil. Sebagai imbalan pengembalian ini, negara yang kini didominasi militer diberi ganjaran berlipat ganda, seperti yang saya paparkan di bawah ini.

sepanjang 1970-an mampu membangun lembaga negara yang paling kuat dan ampuh di bumi Indonesia sejak zaman penjajahan Belanda. Bantuan IGGI misalnya dalam kurun beberapa tahun saja mampu membiayai lebih dari separuh ongkos seluruh nilai impor. Sedang rezeki penghasilan minyak dari OPEC (sejak 1973) dan pulihnya ekspor bahan mentah, walau bukan sumber penyebab kekuatan negara, tapi mempercepat proses ini. Selain itu, arus dana asing tersebut juga memungkinkan Suharto mampu menanggulangi beberapa konsekuensi politik jangka pendek akibat buyarnya persekutuan politik anti-komunis yang dulu pertama-tama membantunya mencapai kuasa.[12]

Satu keuntungan pokok yang lain yang tak boleh dilupakan ialah, "dana tetap tahunan IGGI" itu mengalir secara langsung dan eksklusif ke pusat negara, tanpa perlu mengeluarkan anggaran yang berarti dalam bentuk aparat perpajakan. Dengan kata lain, arus dana asing tidak saja menunjang kuat dominasi kekuasaan negara terhadap masyarakat, tapi juga memperkuat pusat kuasa di dalam lembaga negara, hingga mampu menguasai periferi (pinggiran) aparat negara.

Proses yang hampir sama berlangsung pula dalam hubungan Orde Baru dengan perusahaan-perusahaan asing mono- maupun multinasional. Orde Baru pada umumnya bersikap bersahabat terhadap usaha-usaha asing, meskipun penanaman modal mereka menimbulkan kerugian politik yang tampaknya cukup berarti—kerugian yang bukan saja berupa "alienasi material" (kekandasan modal usaha dan unek-unek politik) dalam kalangan pengusaha pribumi yang independen, tapi juga ketidakpuasan dalam masyarakat luas, karena khawatir akan dominasi ekonomi asing, dan karena perasaan nasionalisme yang terwaris dari gerakan-gerakan perjuangan bangsa. Jadi, pucuk Orde Baru senantiasa tunduk dan patuh[13] terhadap modal asing, karena kaum usaha multinasional memperuntungkan kekuasaan pemerintah selaku

[12] Untuk gambaran singkat mengenai unsur-unsur koalisi dan pembersihan dari unsur-unsur progresif semacam ini ialah dipandang-entengnya arti kekuasaan yang sedang berlangsung dari "de beambtenstaat" (negara pejabat) 1978.

aparat negara. Berkat struktur-strukturnya yang hirarkis, usaha asing ini menyajikan sumber penghasilan yang amat besar dan mudah diperoleh (berupa pajak, komisi, dlsb.) langsung bagi *pusat* negara. Sampai taraf tertentu, modal asing patuh membayar pajak negara, karena, dengan demikian, mereka luput dari keharusan untuk menarik penghasilan dari kalangan yang boleh disebut "wiraswasta kelas kambing (paria)." Artinya, para pimpinan modal asing besar ini tidak punya kepentingan atau pun daya mampu, untuk mengembangkan ambisi politik di dalam kancah politik dalam negeri Indonesia. Karena itu, berlainan dengan suatu kelas bisnis pribumi yang kuat yang mungkin masih berpotensi politik, usaha asing bukan suatu ancaman politik langsung bagi lembaga negara. Dan harus kita ingat pula bahwa negara tidak menyerap seluruh arus kekayaan itu bagi diri sendiri: porsi sumber dana yang cukup besar disalurkan juga ke tengah masyarakat dalam bentuk kontrak, bantuan Cuma-Cuma (*grants*), pinjaman dsb. Jadi, bila di satu pihak, para pengusaha pribumi porak poranda karena ulah multinasional, di lain pihak, mereka bisa mengenyam laba yang cukup memikat, dari sisi lain—tetapi, ini semua hanya dimungkinkan berkat perkenan kuasa negara. Para pengusaha pribumi ini bisa saja berkembang makmur, tapi kemakmuran ini tidak akan menimbulkan tantangan apa pun yang berarti bagi aparat kepejabatan resmi.

KEBIJAKSANAAN SOSIO-POLITIK

Dalam bagian ini terdapat tiga garis kebijaksanaan Orde Baru yang sangat menarik. Pertama, perumusan ideologi negara menangani masa depan politik Indonesia, kedua, cara-cara negara menangani "orang Tionghoa": baik yang W.N.I. maupun yang asing,

[13] Sikap semacam ini bukan berarti tanpa nuansa. Adalah keliru bila menganggap kebijaksanaan Orde Baru sebagai „politik pintu terbuka" yang sesungguhnya. Dalam hal ini baik untuk diingat kembali upaya selama duapuluh tahun dari tanam-paksa-nya negara pejabat melawan modal swasta kolonial (1848-1868); juga upaya berbagai monopoli dan sikap mendua dari negara kolonial, dalam hubungannya dengan konglomerat bukan Belanda di abad ke duapuluh ini.

dan ketiga, kaitan negara dengan landasan “kelas sosial”nya.

Adalah menyolok sekali, bahwa pemerintahan Orde Baru tidak pernah secara terbuka memaklumkan diri sebagai suatu rezim yang sifatnya dadurat, pemerintahan peralihan atau perwalian. Artinya, Orde Baru tidak pernah membentangkan suatu pemandangan ke depan yang mengandung janji akan “kembali ke suatu pemerintahan sipil” atau akan “memugar pemerintahan parlementer representatif.” Dalam artian ini, Orde Baru tergolong dalam kategori pemerintahan yang oleh Nordlinger disebut “tipe penguasa Pretorian”: tipe ini merupakan ketegori kecil yang tersendiri (diduga tidak lebih dari 10%), sebab, kebanyakan rezim yang didominasi militer, menampilkan janji-janji yang demikian (Nordlinger, 1977: 26). Pimpinan negara Orde Baru selalu berupaya membujuk publik, bahwa masa depan rezim (sistem pemerintahan) “tak akan berubah,” bahwa “kesinambungan atau pelestarian kuasa“ ini sudah absah, dengan menandaskan, bahwa sistem ini sesuai dengan tatanan demokrasi yang khas Indonesia yang sekarang berlangsung, yaitu, Demokrasi Pancasila. Dikatakan, bahwa pemilihan umum telah terselenggarakan secara teratur, partai-partai oposisi telah terwakili dalam parlemen pusat dan daerah, dan Suharto sendiri dianggap menjabat kedudukan resminya (secara tidak langsung) melalui mekanisme pemilu.

Namun sebenarnya, pemilihan umum selalu dimanipulasi secara rapi dengan cara-cara yang cukup matang dan licin, hingga menghasilkan kemenangan Golkar (partai negara): 62,8% suara dalam pemilu 1971, 62,1% pada 1977, dan sekitar 64% pada 1982 (perinciannya lihat Nishihara, 1972, Ward, 1974, Liddle, 1978 dan F.E.E.R. 14-20 Mei 1982, hal. 15).

Setelah pimpinan partai-partai oposisi dikebiri oleh ulah Opsus (Operasi Khusus)nya jenderal Ali Murtopo, mereka kemudian nongkrong saja di dalam lembaga-lembaga perwakilan bersama dengan kekuatan-kekuatan yang oleh lembaga negara sebenarnya telah ditetapkan menjadi suara mayoritas yang permanen (Crouch, 1978: bab 10, Heri Akhmadi, 1981: 58-76). Tak ada seorang pun

pernah mencalonkan diri menghadapi Suharto dalam pemilu presiden. Lebih lanjut dicanangkan doktrin *Dwi Fungsi*, yang sekarang diabadikan sebagai salah satu aspek dasar dari Demokrasi Pancasila. Doktrin ini melimpahkan tanggung jawab kenegaraan yang sifatnya *permanen* dalam bidang keamanan nasional dan pembangunan sosial-ekonomi, dan politik, kepada Angkatan Bersenjata. Dengan dalih ini, kaum militer dalam skala luas memasuki semua jenjang aparat negara dan nyaris segala aspek kehidupan masyarakat. (Datanya Emerson, 1978: 101-105, ditegaskan analisa kuantitatifnya MacDougall, 1982). Dan, akhirnya, terdapat doktrin setengah resmi "*Floating Mass*" (Massa Mengambang, dikumandangkan pada 1971), yang pada efeknya menandaskan, bahwa partai-partai politik tidak boleh mengalihkan perhatian massa pedalaman yang masih bodoh, dari tugas-tugas pembangunan, kecuali pada masa kampanye pemilu yang singkat dan ditetapkan oleh negara. Menurut sebuah undang-undang yang diumumkan pada 1975, partai-partai secara resmi dilarang mendirikan cabang di bawah tingkat kabupaten, dan dengan demikian, "kegiatan parpol pada prakteknya dibatasi di lingkungan kota" (MacDonald, 1980: 109, bandingkan Mackie, 1976: 119). Semua ini merupakan perumusan ideologis terutama untuk melayani kepentingan-kepentingan kuasa pucuk pemerintah selaku lembaga negara.

Dewasa ini, masyarakat luas di Indonesia beranggapan, bahwa "orang Tionghoa mendominasi perekonomian domestik di bawah perlindungan lembaga negara, dengan ditunjang modal Tionghoa di Taiwan, Hongkong dan Singapura maupun modal raksasa kapitalis lainnya. Anggapan ini, untuk sebagian besar, memang tepat. Namun demikian, negara pimpinan Suharto juga menindas kebudayaan Tionghoa, menutup sekolah-sekolah Tionghoa, melarang penerbitan-penerbitan berbahasa Tionghoa, dan, yang paling penting, meresmikan istilah "Cina" yang berbau penghinaan rasialis, sebagai pengganti istilah "Tionghoa" yang netral dan telah lazim. Lebih lanjut, belum pernah sejak 1945, para warga Tionghoa dikucilkan dari kancah politik resmi secara drastis seperti dewasa

ini. Selama 14 tahun Suharto menjadi presiden, konon belum pernah ada seorang Tionghoa menjabat menteri, padahal hal ini seringkali terjadi pada masa Revolusi, masa sistem parlementer maupun pada masa Demokrasi Terpimpin.[14] Dan tak ada seorang jenderal atau pejabat sipil tinggi yang jelas keturunan Tionghoa. Ini semua berarti W.N.I. Tionghoa mendapat kedudukan istimewa dalam perekonomian, tetapi dikucilkan dari kancah politik. Proses peng-gheto-an Tionghoa ini mengingatkan kita akan zaman kolonial dan konsep Furnivall "Masyarakat Majemuk" dan mirip juga dengan kedudukan orang-orang Yahudi, ketika di bawah pemerintahan otokratis pada abad ke-19 di Eropa Timur. Sekalipun sudah sering timbul pergolakan masyarakat (huru hara rasial yang meluas pada 1980), namun politik pengkotakkan Tionghoa dijalankan secara konsisten sepanjang masa Orde Baru. Oleh karena itu, haluan ini harus dipandang sebagai unsur pokok dalam strategi pucuk negara. Apabila pengistimewaan ekonomis diterapkan pada semua orang Tionghoa, baik yang W.N.I. maupun yang warga asing, maka tentu sulit untuk menganggap haluan tersebut demi kepentingan "nasional." Akan tetapi, dari sudut pandang negara, haluan itu jauh lebih menguntungkan, karena memperkaya sumberdaya ekonomi yang tersedia bagi lembaga negara, tanpa perlu menyerahkan sebagian porsi kuasa. Sebab, semakin menjadi paria, "orang Tionghoa" semakin bergantung pada aparat negara. (Dan, dengan demikian, perasaan anti-asing dapat dibelokkan dari sasaran ke perusahaan-perusahaan multinasional Barat dan Jepang).

Akan halnya, dasar-dasar kelas sosial dari Orde Baru, hal ini memang belum diteliti secara sistematik, dengan kekecualian bagian-bagian di dalam karya Robison (1978) dan Magenda (akan terbit). Namun demikian, tak ada alasan baik untuk mengatakan, bahwa selama kurun, katakanlah, sejak 1955 hingga 1975, telah terjadi perubahan dramatis dalam struktur kelas sosial. Pada

[14] Secara tidak resmi, sejumlah WNI keturunan Tiongkok, seperti Lim Bian Kie, Herry Tjan Silalahi dan Panglaykim, melalui aparat Opsusnya Ali Moertopo, mempunyai pengaruh politik yang cukup besar. Dalam rezim lain, orang-orang dengan kemampuan seperti mereka mungkin sudah lama menjadi anggota kabinet.

umumnya para peneliti berpandangan bahwa kelas sosial yang dominan di Jawa sejak dulukala masih tetap kaum *priyayi*, yang nenek moyangnya berasal dari kalangan elit desa, daerah dan istana Jawa pada masa prakolonial. Pada abad ini, kelas ini sebagian terbesar melekat pada kedudukan kepejabatan. Seperti disebut di muka, di berbagai tempat di luar Jawa, kaum bangsawan kecil sampai masa setelah kemerdekaan, juga masih tetap utuh. Selama tahun 1950-an, kelas-kelas bangsawan ini di Jawa (seperti sejak dulukala) maupun di luar Jawa, (mulai) mempersiapkan anak-anak mereka ke dalam lembaga negara. Tapi kelemahan negara dihadapan kekuatan masyarakat—terutama parpol—pada masa itu, juga mendorong mereka memasuki dan merebut peluang kepemimpinan parpol. Yang paling hakiki dalam hubungan ini ialah perkembangan P.N.I.: pimpinan partai ini dikuasai kelas priyayi, tapi lambat laun berhasil menyerap bagian-bagian dari kalangan etil di luar Jawa (Magenda, akan terbit, Mocamora, 1974: bab 4-5). Faktor-faktor jasa perjuangan nasional dari berbagai pimpinannya, simpati presiden Sukarno, pemanfaatan pamor sosial dan jaringan hubungan patronase di dalam kelas-kelas sosial yang dominan, ini semua, membuat P.N.I. menjadi parpol yang paling sukses dalam pemilihan umum tahun 1955, satu-satunya pemilu nasional yang bebas (Feith, 1957, tentang peran P.N.I. lihat Rocamora, 1974: bab 4-5). Akan tetapi, jumlah suara P.N.I. yang sebanyak 22,3% pada 1955, merosot hebat pada pemilu Orde Baru 1971, menjadi 6,9%. Enam tahun kemudian, pada 1977, setelah pemerintahan Suharto memaksakan P.N.I. berfusi dengan dua partai Kristen dan beberapa partai kecil non-Islam, "partai" yang baru hanya merebut 8,6% suara (MacDonald, 1980: 107, 239), dan pada pemilu tahun 1982, hanya mendapat sekitar 8% suara.

Ada pun yang menarik keuntungan paling besar dari runtuhnya P.N.I. ialah GOLKAR, sebuah partai *negara* yang diciptakan untuk pemilu 1971. Sukses elektoral golkar pada 1971, 1977 dan 1982 pada prinsipnya dimungkinkan oleh kegiatan dua aparat negara paling kuat, yaitu, Departemen Hankam (yang menggunakan jaringan organisasi komando daerah), dan Departemen Dalam

Negeri.[15] Dari uraian di atas saya berkesimpulan, bahwa dasar kelas sosial dari P.N.I. dan Golkar sebenarnya serupa: oleh karena itu, penghancurleburan P.N.I. yang menghasilkan kejayaan Golkar, bukanlah sebuah proses perubahan kelas sosial di dalam partai-partai itu. (Selain menyerap para bekas anggota P.N.I., Golkar juga memanfaatkan sisa-sisa bekas pendukung P.K.I. yang mencari perlindungan dengan mengabdi pada aparat kepejabatan resmi). Maka jelas, bahwa perbedaan kunci antara kedua organisasi itu, yang sekaligus menjadi dasar kemenangan dari yang satu terhadap yang lain, ialah, Golkar mengejawantahkan kepentingan pejabat pemerintah selaku penguasa negara, secara keseluruhan (*the state qua state*), sedang P.N.I. hanya mewakili kepentingan –kepentingan dari golongan yang diserap ke dalam lembaga negara. Pada efeknya, ini berarti, bahwa kelas pejabat ini tunduk pada lembaga negara, dan kepentingan-kepentingannya hanya dapat dipenuhi melalui mediasi (peran perantara) negara selaku sang aparat.

KEBIJAKSANAAN PERTAHANAN DAN KEAMANAN

Orde Baru adalah suatu rezim yang didominasi kaum militer, namun salah satu aspek yang paling ganjil dalam kebijaksanaannya ialah, rezim ini justru melalaikan ABRI sebagai suatu angkatan bersenjata, artinya, mengabaikan penyediaan fasilitas (kenikmatan) hidup bagi lapisan bintara, tamtama dan prajurit rendahan, dan melalaikan penyediaan peralatan, persenjataan, serta perlengkapan pendidikan kemiliteran.[16] Selama 1970-an, anggaran militer selalu

[15] Begitulah, Mendagri Jenderal Amir Machmud mengatur terbitnya Penpres no. 6/ 1970, di mana pegawai negeri sipil dilingkari haknya untuk turut serta dalam kegiatan politik (baca: kegiatan partai) dan harus menunjukkan monoloyalitas kepada pemerintah (baca: GOLKAR) (Ememrson 1978: 106-107).Setelah Pemilu 1971, KORPRI, korps-nya semua pegawai negeri sipil, dibentuk untuk melaksanakan "mono-loyalitas" secara organisatoris.

[16] Ketika bangsawan Bugis, Jenderal Andi Muhammad Yusuf menggantikan Jenderal M. Pangabean sebagai Menhankam musim semi 1978, segera menjadi tenar karena melakukan kunjungan-kunjungan mendadak untuk memeriksa asrama dan perlengkapan prajurit rendahan, dan kemudian menyatakan keprihatinannya atas keadaan yang menyedihkan yang ia lihat dengan mata kepalanya sendiri.

Aparat militer ini dapat bertahan dalam keadaan demikian sepanjang masa, karena negara kolonial, untuk pertahanan dan perlindungan ekstern, cukup bersandar pada hubungan persahabatannya dengan kekuatan maritim yang paling jaya pada masa itu, yaitu, Inggris, sedang Inggris punya alasan geo-politis tersendiri untuk menyajikan perlindungan (Inggris berkepentingan membina persahabatan dengan kekuatan kecil di sekitar pulau Inggris, yaitu, Negeri Belanda dan Belgia, dan di sekitar mulut kawasan Laut Tengah, yaitu, Portugal). Namun demikian, tentara K.N.I.L. cukup mampu menjaga ketertiban internal di wilayah jajahan yang amat luas ini dengan ditunjang suatu mekanisme kekuatan polisi dan jaringan mata-mata yang meluas.

Demikian pula halnya dengan segi hankam dari Orde Baru sebagai suatu beambtenstaat masa kini: keamanan eksternalnya dijamin oleh kekuatan raksasa berupa maritim dan angkatan udara modern Amerika Serikat yang, seperti kita lihat di atas, telah lama bersahabat erat dengan TNI/AD. Lebih lanjut, keamanan negara Orde Baru ditopang oleh perkembangan bertahap sejak 1971 yang membina pulihnya rantai persahabatan Washington—Beijing—Tokyo. Dalam keadaan demikian, "Indonesia" tidak menghadapi suatu ancaman militer yang nyata dari luar, dan situasi ini tidak mungkin berubah, kecuali bila Jepang berkembang menjadi suatu kekuatan maritim dan ekonomis yang dapat menandingi Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara.

Seperti halnya K.N.I.L.sebagian terbesar waktu, sumberdaya dan sumberdana A.B.R.I. dicurahkan demi pengamanan lembaga negara di dalam negeri. Hal ini secara gamblang tercermin pada letak pusat kuasa di dalam angkatan bersenjata, yaitu pada KOPKAMTIB, "Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban" (Perhatikan ungkapan "pemulihan kamtib" yang maknanya mirip "*rust en orde*" pada masa kolonial), yang didirikan Suharto pada bulan Oktober 1965 untuk memimpin aksi membasmi P.K.I. Kini, tujuhbelas tahun kemudian, KOPKAMTIB masih tetap (adakah upaya "pemulihan kamtib" tidak akan terwujud untuk selamalamanya?) dan boleh jadi semakin jaya dan kuat dari pada di masa awalnya.

Bahkan, KOPKAMTIB masih dilengkapi lagi dengan aparat intelejen negara BAKIN yang meluas jaringan opsus (operasi khusus)nya Ali Moertopo, dan aneka ragam badan keamanan dan intel di dalam hirarki aparat negara.

Seperti halnya K.N.I.L. kegiatan operasi militer selama pemerintahan Suharto selalu bersifat gebrakan perluasan kekuasaan lokal. Serbuan ke Timor Timur merupakan sebuah contoh yang kena. Ditinjau secara obyektif, suatu pemerintahan Timor Timur yang merdeka, bahkan pun bila berhaluan kiri, bukanlah suatu bahaya nyata bagi Jakarta, seperti hanya "kelompok ulama fanatik" di Aceh pun tidak membahayakan negara Hindia Belanda seabad yang lampau. Dan, Timtim di ujung Nusa Tenggara Timur maupun Aceh di ujung Sumatera Utara, keduanya tidak menjanjikan suatu keuntungan ekonomi yang memikat pusat negara. Walau demikian, Timor Timur di mata Jakarta, seperti halnya Aceh di mata Batavia dulukala, toh merupakan suatu duri yang lancang dan mengganggu pusat negara, hingga harus disapu bersih dengan cara-cara yang lazim dipakai untuk membina kamtib, yaitu, manipulasi politik, pengendalian gerak penduduk, gebrakan-gebrakan anti-kerusuhan, dan aksi teror yang dipersiapkan.[17] (Dalam kedua kasus di atas, sang "musuh"—Fretilin—nya Timtim maupun Ulama Aceh—ternyata mampu bertahan jauh tangguh daripada diduga semula).

KESIMPULAN

Pada awal artikel ini saya mengajukan pendapat bahwa "*nation state*" (negara kebangsaan modern) adalah suatu lembaga ramuan yang baru lahir di masa mutakhir, dan seringkali menggabungkan

[17] Manipulasi-manipulasi rahasia yang dilancarkan oleh aparat Opsusnya Ali Moertopo telah diuraikan oleh McDonald (1980: bab 9). Akibat mengerikan sebagai korban dari operasi-operasi kamtib telah diuraikan secara terperinci dalam rangkaian dengar pendapat yang dimulai pada 1977 dan diadakan oleh sub-komite organisasi-organisasi internaional dan subkomite masalah Asia dan Pasifik dari Senat dan parlemen Amerika (the subcommittees on International Organizations and on Asian and Pacific Affairs of the U.S. Congress, Houses of Representatives) (23 Maret 1977; 28 Juni dan 19 Juli 1977; 15, 18 dan 28 Pebruari 1978; 7 dan 8 Maret 1978; 4, 6 dan 7 Pebruari 1980).

suatu perasaan kebangsaan dalam masyarakat luas (kepentingan partisipatoris) ke dalam suatu lembaga negara lama yang dulukala memusuhi perasaan tersebut. Apabila argumentasi ini masuk akal, maka dapat diduga, ulah dan kebijaksanaan lembaga campuran ini sifatnya akan berubah-ubah, sesuai dengan susunan komponen-komponen yang tengah dominan. Saya mencoba menunjang argumentasi ini secara ilustratif dengan menampilkan suatu penjelasan mengenai perjalanan dan pergolakan lembaga negara di Indonesia sejak akhir masa kolonial sampai kini.

Pada bagian akhir, saya mencoba menguji daya laku pembedaan dasar tersebut dengan menampilkan suatu analisa dari aspek-aspek kunci dalam haluan kebijaksanaan negara sepanjang pemerintahan Orde Baru: aspek-aspek ini tampaknya sukar untuk dipahami dari sudut kepentingan-kepentingan suatu bangsa yang baru, akan tetapi sangat rasional bila dikaji dari sudut kepentingan-kepentingan lembaga negara yang dahulu. Argumentasi ini diajukan dengan menyadari sepenuhnya, bahwa suatu pandangan yang lebih berdasarkan suatu analisa kelas sosial sangat memikat nalar, tetapi, perdebatan mendalam yang berkepanjangan mengenai "lembaga negara" di kalangan penyusun teori Neo-Marxis selama belakangan ini, memberi kesan, di dalam perdebatan ini "ada sesuatu" yang tidak dapat "dicocokkan" begitu saja ke dalam analisa kelas. Semoga karangan ini dapat menyumbang pada upaya menghimpun, merangkaikan dan menyusun kembali data dan wawasan dalam suatu pemandangan yang berguna.

Daftar Pustaka

Alers, Henri. 1956. *Um een rode of groene Merdeka*: *Tien Jaren Binnenlangse politiek*: *Indonesia*, 1943-1953, Eindhoven: Vulkaan.

Anderson, Benedict R. O'G. 1985. "Indonesia: Unity vs Progress," *Current History* 48: 75-81.

________, 1972. *Java In Time of Revolution*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

________, 1978. "The Last Days of Indonesia's Suharto?" *Southeast Asia Chronicle* 63: 2-17.

________, 1983. *Imagined Communities: Reflections of the Origins and Grouwth of Nationalism*. London: New Left Books.

Benda, Harry J. 1966. "The Pattern of Reform In The Closing Years of Dutch Rule In Indonesia," *Journal of Asian Studies* 25, no. 4: 509-605.

Boxer, C.R. 1965. *The Dutch Seaborne Empire, 1600-1800*, London: Hutchison.

Crouch, Harold. 1978. *The Army and Politics in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Emmerson, Donald K. 1978. "The Bureaucracy in Context: Weakness in Strength." *Political Power And Communications In Indonesia*, ed. by Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, hal. 82-136. Berkeley: University of California Press.

Fasseur, C. 1975. *Kultuurstelsel en Koloniale Baten: De Nederlandsche Exploitatie van Java, 1840-1860*. Leiden: University Pers.

Feith, Herbert. 1957. *The Indonesia Elections of 1955*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, Interim Reports Series.

_______, 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ Press.

Furnivall, John S. 1944. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. New York: Lacmillan.

Hauswedell, Peter Christian. 1973. "Sukarno: Radical of Conservative? Indonesian Politics, 1964-65." *Indonesia* 15, 53-82.

Heri Akhmadi, 1981. *Breaking the Chains of Oppression of the Indonesian People*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, Translation Series.

Hindley, Donald. 1962. "President Sukarno and the Communist: The Politics of Domestication." *American Political Science Review* 68, no. 4: 915-26.

Jones, Howard P. 1971. *Indonesia: The Possible Dream*. New York: Harcourt Brace Jovenovich.

Kahin, Audrey. 1979. "Struggle for Independence: West Sumatra in the Indonesian National Revolution." Ph.D. dissertation, Cornell University.

George McT. 1952. *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.

Legge, John D. 1961. Central Authority and Regional Autonomy in Indonesia: A Study in Local Administration, 1950-1960. Ithaca, N.Y.: Cornell Univ. Press.

_______, 1972. *Sukarno: A Political Biography*. New York: Praeger.

Lev, Daniel S. 1965. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project. Monograph Series.

Liddle, R. William. 1978. “Indonesia 1977: The New Order’s Second Parliamentary Election.” *Asian Survey* 18, no. 2: 175-85.

Lyon, Margo. 1971. *Bases of Conflict in Rural Java*. Berkeley: University of California, center for South and Southeast Asia Studies. Research Monograph No. 3.

McDonald, Hamish. 1980. *Suharto’s Indonesia*. Blackburn, Victoria: Fontana.

Macdougall, John A. 1982. “Patterns of Military Control in the Indonesian Higher Central Bureaucracy.” Indonesia 33: 89-121.

Mackie, J.A.C. 1967. *Problems of Indonesian Inflation*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project. Monograph Series.

_______, 1978. “Anti-Chinese Outbreaks in Indonesia 1959-1966.” *The Chinese in Indonesia: Five Essays*. ed. by. J.A.C. Mackie, hal. 111-28. Melbourne: Nelson.

McVey, Ruth T. 1971-72. “The Post Revolutionary Transformation of the Indonesian Army,” (Pts. I and II). *Indonesia* 11: 131-76; 13: 147-82.

Magenda, Burhan. Forthcoming: Untitled Ph.D. disseertation, Cornell University.

Maxwell, Neville. 1970. *India’s China War*. New York: Pantheon.

Mortimer, Rex. 1972. *The Indonesian Communist Party and Land Reform, 1959-1965*. Clayton, Victoria: Monash Papers on Souteast Asia, No. 1.

Nishihara, Masashi. 1972. *Golkar and The Indonesian Elections of 1971*. Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project. Monograph Series.

Nordlinger, Eric. 1977. *Soldiers in Nufti: Military Coups and Gouverments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentise-Hall.

Onghokham. 1978. “The Inscrutable and The Paanoid: An Investigation into the Sources of the Brotodiningrat Affair.” *Southeast Asian Transition: Approaches through Social History*, ed. by. Ruth T. McVey, hal. 112-57. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.

Pramoedya Ananta Toer. N.D. *Rumah Kaca*. Unpublished.

Reid, Anthony. 1974. *The Indonesian National Revolution*. Hawthorn, Victoria: Longmans.

Robison, Richard. 1978. "Capitalism and the Bureaucratic State in Indonesia: 1965-1978." Ph.D. dissertation, Sydney University.

Rocamora, Jose Eliseo. 1974. "Nationalism in Search of an Ideology: The Indonesian Nationalist Party, 1945-1965." Ph.D. dissertation, Cornell University.

Roeder, O.G. 1969. *The Smiling General*. Jakarta: Gunung Agung.

Rush, James R. 1977. "Opium Farms in 15th Century Java." Ph.D. dissertation, Yale University.

Sutherland, Heather. 1979. *The Making of a Bureaucratic Elite: The Colonial Transformation of the Javanese Priyayi*. Singapore: Heinemann.

Vandenbosch, Amry. 1944. *The Dutch East Indies: Its Government, Problems, and Politics*. Berkeley: University of California Press.

Vlekke, B.H.M. 1969. *Nusantara: A History of Indonesia*. Brussels: Edition Manteau.

Walkin, Jacob. 1969. "The Moeslem-Communist Confrontation in East Java." *Orbis*, Fall, hal. 822-32.

Ward, Ken. 1974. *The 1971 Elections in Indonesia: An East Java Case Study*. Clayton, Victoria: Monash Papers on Southeast Asia, No. 2.

Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependences: From Sukarno to Suharto*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.